

O PROJETO TRABALHISTA: GARANTISMO E CIDADANIA REGULADA

Marcos Eduardo Teixeira Ceia

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, Brasil
marcos.e.teixeira@gmail.com

RESUMO

Este artigo tem como objetivo uma análise das instituições trabalhistas brasileiras, através de seu maior vetor de estabilidade, o projeto trabalhista encarnado na Consolidação das Leis do Trabalho, tanto em sua concepção original e sua ideia de cidadania quanto em sua efetividade em ser posta em prática como desenho institucional, de maneira a apresentar um quadro equilibrado entre sua proposta de desenho institucional e como se apresenta como arranjo institucional efetivo.

Palavras-chave: Trabalhismo. Direito do trabalho. CLT. Cidadania. Desenho institucional.

LABOUR POLICIES IN BRAZIL: GUARANTEEISM AND REGULATED CITIZENSHIP

ABSTRACT

This study aims at an analysis of Brazilian labour law institutions, through its biggest vector of stability, the labour project materialized in the Consolidation of Labour Laws, not only in its original conception and its idea of citizenship, but also in its effectiveness in being put into practice as an institutional design, so as to present a balanced portrait between its proposed institutional design and how it behaves as an effective institutional arrangement.

Keywords: Labour. Labour laws. Citizenship. Institutional design.

1 INTRODUÇÃO

A regulamentação das relações entre capital e trabalho, mesmo que tenha sido concebida em forma embrionária no período anterior a Vargas, é indissociável de seu governo iniciado em 1930. De fato, a própria ascensão de Vargas à Presidência do Brasil, a princípio em caráter provisório, em novembro de 1930 pode ser associada à necessidade de regulação das relações de

trabalho, tópico ignorado pelos presidentes da República Velha. Uma das primeiras medidas do Governo Provisório foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, através de desmembramento do Ministério da Agricultura (SKIDMORE, 1979, p. 33). Com isso, houve o reconhecimento por parte do Estado da ‘questão social’, que deveria agora ser resolvida mediante concessões por parte da nova elite política, antes que “as pressões de baixo pudessem forçar mudanças mais básicas” (CARONE, 1977, p. 99-100). Assim, o período da Junta Governativa, imediatamente após a Revolução de 1930, que se caracterizou por uma grande violência em relação ao nascente movimento sindical à época, foi relativamente amenizado, com a reautorização de funcionamento de diversos sindicatos fechados, e a edição do Decreto nº 19.770, em março de 1931 (GOMES, 2005, p. 163).

A instituição gradativa de legislação trabalhista no período de 1930 a 1943 veio a ser organizada com a posse do Ministro do Trabalho Marcondes Filho, em 1942, que imediatamente tratou de sistematizar o arcabouço trabalhista criado até então, disperso entre decretos legislativos, leis e decretos-lei (GOMES; PESSANHA; MOREL, 2004, p. 76). A Comissão encarregada de elaborar, de início, um Anteprojeto de Consolidação das Leis do Trabalho e da Previdência foi inspirada nas teses do I Congresso de Direito Social, nos pareceres de Oliveira Viana e Oscar Saraiva, na encíclica *Rerum Novarum* e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho. Estas inspirações, todavia, não chegaram a influenciar a legislação sindical, nem a que deu origem à Justiça do Trabalho, uma vez que tanto o anteprojeto da CLT elaborado em 1942 quanto seu texto final de 1943 teve de observar a Constituição de 1937, então em vigor, e que pretendia fomentar a configuração das corporações que elegeriam o Conselho de Economia Nacional. Assim, todos os decretos-leis expedidos entre 1940 e 1942, em especial a configuração da Justiça do Trabalho, instalada em 1941, foram diretamente transplantados para a Consolidação sem qualquer modificação, “uma vez que a CLT deveria ser um complemento da lei maior” (GOMES, 2005, p. 77-78).

De fato, a política sindical e a instituição da Justiça do Trabalho conforme originalmente dispostas na Consolidação das Leis do Trabalho foram transcrições dos Decretos-Leis outorgados por Getúlio Vargas. A unicidade

sindical e seu controle pelo Estado foram peça fundamental do modelo de Estado corporativista construído pelos ideólogos do Estado Novo. De acordo com Oliveira Viana, à medida que o sindicato se projeta para fora dos limites de seu quadro associativo, “um novo regime jurídico teria que regular a sua constituição e as suas atividades, **regime imposto pela necessidade que tem o Estado de vigiar** o modo por que estas associações exercem os poderes de autoridade pública a elas delegados” (VIANA, 1943, p. 7, grifo nosso).

Arnaldo Sússekkind assevera, em entrevista, a necessidade da unicidade sindical de acordo com a lógica de Estado imaginada por Vargas e seus ideólogos. Para o pensamento oficial, a unicidade sindical seria necessária apenas para motivar a sindicalização, de maneira a criar espírito sindical e concentração industrial no lugar das pequenas ilhas industriais no território nacional (GOMES, 2005, p. 51).

2 O PROJETO DE VARGAS: CIDADANIA REGULADA

Independente do caráter da ordem legal instaurada por Vargas ter fundamentação fascista ou corporativista, sua estrutura importou, desde as medidas adotadas após a Revolução de 30, em uma associação entre cidadania e ocupação como uma brecha da política econômica liberal pré-1930, permitindo ao Estado uma ativa interferência na vida econômica do país, sem entrar em conflito com a promoção de uma ordem capitalista de desenvolvimento. Esta associação entre cidadania e ocupação foi descrito por Wanderley Guilherme dos Santos como cidadania regulada:

Por **cidadania regulada** entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações **reconhecidas e definidas** em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo

produtivo, tal como reconhecido em lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei. (SANTOS, 1979, p. 75, grifos do autor).

Ao longo da década de 1930, continua o autor, os três parâmetros de sustentação desta nova definição de cidadania são construídos: a regulamentação das profissões; a carteira profissional de trabalho, fixação da profissão do trabalhador e evidência jurídica fundamental para o gozo dos direitos trabalhistas; e o sindicato público e oficial, somente pelo qual se poderia apresentar reclamações trabalhistas perante as Juntas de Conciliação e Julgamento, assim como gozar de férias. Com a Constituição de 1937, termina-se este processo de engenharia institucional, ao dividir a população economicamente ativa entre não regulamentados e regulamentados, estes através de categoria profissional devidamente prevista em lei e com sindicato oficial reconhecido, para que possam gozar dos direitos trabalhistas. Se o Estado devia satisfação aos cidadãos, era este mesmo Estado a definir quem era ou não cidadão, por profissão. A partir da definição do escopo da cidadania regulada, o Estado volta-se para o estabelecimento de uma política previdenciária, substituindo o sistema das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), privadas, criadas pela lei Eloy Chaves, pelo sistema dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Até 1953, então, o sentido da evolução do sistema de pensão se tornou claro: a substituição do princípio de membership individual pelo sistema de cidadania regulada (SANTOS, 1979, p. 76-78).

A definição do arranjo institucional trabalhista brasileiro como a promoção e estabelecimento de uma cidadania regulada é revista por Adalberto Cardoso. Ao constatar que a antiga ordem oligárquica cedeu muito lentamente às pressões das classes subalternas urbanas, à medida que novas elites buscavam novas bases de apoio para seus projetos de nação ou mesmo interesses particulares apresentados como novo interesse estatal. Com isso, a Revolução de 1930 que possibilitou dar a estas pressões uma expressão institucional. Ao ordenar apenas o mercado

urbano da força de trabalho e contemporizar com as elites agrárias, o Estado capitalista brasileiro construiu uma utopia irresistível num ambiente de grande vulnerabilidade socioeconômica das massas, a da proteção estatal através da legislação social e trabalhista, que acabou por disputar espaço de identidade com o socialismo e o comunismo, especialmente com o movimento migratório após a década de 1940, que trouxe amplo contingente de pessoas das regiões rurais em busca das ‘múltiplas dimensões da utopia varguista’. Com isso a instituição da legislação social e trabalhista mudou a relação do Estado brasileiro com sua população, ao trazer, com a cidadania regulada, a expectativa de proteção de social e uma promessa de integração cidadã, incorporando os trabalhadores como artífices do processo de construção estatal (CARDOSO, 2010, p. 207-208).

A inclusão dos trabalhadores, sob Vargas e seu projeto de construção de nação, se deu de forma tríplice: no local de trabalho, por meio da estabilidade do emprego, que gerou um compromisso mútuo entre as classes pelo bem-estar de uns e a prosperidade de outros; no Estado, através da participação nos sindicatos, órgãos estatais corporativos com mecanismos de tomada de decisão; e pela inclusão na sociedade de consumo, através da instituição do salário mínimo e da previdência social (CARDOSO, 2010, p. 210-211).

Pela retórica oficial propagandeada por Oliveira Viana, foram dados aos trabalhadores:

Todas as condições materiais e morais de segurança e conforto, de tranquilidade e justiça, de independência e dignidade, [ao chamá-los] a colaborar com o Estado, dando ao seu voto e ao dos patrões o mesmo peso nas assembleias legislativas, nos tribunais judiciários e nos conselhos administrativos do governo [em um processo de] dignificação e da elevação social das classes desfavorecidas. (VIANA, 1952, p. 55-56).

A legislação social e trabalhista teve como objetivo:

A elevação e dignificação progressiva das classes trabalhadoras dentro do regime capitalista, sem suprimir a hierarquia social nem nivelar todas as categorias da sociedade, mas fazendo as classes trabalhadoras partilharem progressivamente das vantagens e benesses com que a nossa civilização vem assegurando, há mais de um século, o conforto, o bem-estar e a dignidade humana e social das classes superiores. (VIANA, 1952, p. 106).

Dentro desta perspectiva, Oliveira Viana percebeu no direito social uma virtualidade particular: ele se ancora no princípio que os trabalhadores estão em posição subalterna na sociedade capitalista. Por isso, precisariam de proteção por um agente externo à relação de trabalho. O direito trabalhista seria então mecanismo de sanar *parte* da disparidade de poder entre capital e trabalho, ao dar ao trabalhador *algum* poder de barganha frente ao trabalho: o poder de negar as condições as condições oferecidas pelo contratante se estas não estiverem de acordo com as normais legais como o mínimo civilizatório, ou socialmente aceitável, definido antes da relação de trabalho realmente existir. Ou seja, o direito “definiria ex ante o que a sociedade estabelece como os limites de sua própria sustentabilidade” (CARDOSO, 2010, p. 211-212). O conceito de cidadania regulada, de uma sociedade dividida em estamentos definidos pela incorporação ou não à lógica de cidadania através do trabalho regularizado e regulamentado pela lei, é ampliado para incluir uma dimensão subjetiva da percepção desta ordem por parte dos afetados por ela:

[S]e, na definição de cidadania regulada, levarmos em conta não apenas os direitos associados à condição de trabalhador inserido no setor formal da economia (ou seja, as profissões reconhecidas por lei), mas a totalidade do projeto varguista de promoção integral do homem brasileiro, **tal como efetivamente vivenciado pelos destinatários desse projeto**, a cidadania deixa de aparecer como um conjunto de direitos que demarcam, de uma vez para sempre, incluídos e excluídos da ordem em construção. Ela passa a denotar, antes, uma ordem extremamente porosa e fluida, cujas portas de entrada se abriam e se fechavam várias vezes ao longo das trajetórias de vida dos que a ela se candidatavam, de tal modo que a inclusão no mundo dos direitos podia ser bem efêmera, assim como a exclusão dele, de tal modo que inclusão real, exclusão momentânea ou permanente, e renovadas expectativas de nova inclusão eram parte do mesmo processo geral de regulação da cidadania. (CARDOSO, 2010, p. 219, grifos do autor).

Assim, a legislação trabalhista, mais que um ordenamento legal destinado à sua total efetivação, se apresenta como *promessa* de cidadania. Mesmo os assim chamados pré-cidadãos não se enxergariam desta maneira, mas sim cidadãos no porvir. Os limites entre cidadania e pré-cidadania, mais que uma clivagem definida pela lei, é preenchida pela expectativa de direitos futuros da parcela momentaneamente excluída desta lógica. Se as leis trabalhistas não

foram instituídas ‘a sério’, já que os empregadores poderiam escolher em não cumprir a lei sem que isso resultasse em contestação por parte dos trabalhadores, com seus sindicatos controlados pelo Estado e sua lógica de apaziguamento de conflitos (FRENCH, 2001), os trabalhadores usaram a CLT como instrumento de sua luta pela efetividade das leis trabalhistas nas relações de trabalho, se apropriando da lei como um instrumento de cidadania pela qual valeria a pena lutar (PAOLI, 1988).

A legislação trabalhista, de acordo com a investigação de John French, favoreceu a mobilização e organização de parte significativa do movimento operário, em especial nas grandes indústrias, que costumeiramente enfrentavam resistência patronal em reconhecer seus direitos. A intervenção estatal, neste caso, serviu à classe operária para que fosse mitigado o poder patronal sobre seus empregados, causando um fortalecimento da organização dos trabalhadores (FRENCH, 1991).

Embora esta não possa ser generalizada aos sindicatos não reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, o autor considera a CLT como um poderoso subsídio para que demandas por justiça e a existência de condições injustas de trabalho juntas criaram uma poderosa ‘consciência legal’: a maneira dos trabalhadores pensavam a lei e como suas ideias se transformavam com a interação com a lei. Em outras palavras, o resultado desta “crença simbólica nos direitos” (PAOLI, 1988) foi a noção de que as relações de trabalho podiam ser reguladas por parâmetros publicamente definidos:

Ordenação jurídica da sociedade e legislação do trabalho nem sempre foram meras amarras diluidoras da ação operária, mas um elemento formador de sua cultura e experiência, que, em certas conjunturas, ameaçavam romper com a lógica de reciprocidade entre governo e trabalhadores. Impostas ‘de cima’, foram apropriadas pelos ‘de baixo’, tomando rumos eventualmente inesperados e divergentes do planejado. (SILVA; COSTA, 2001, p. 234).

Esta, então, é a grande contradição do corporativismo do Estado Novo: ao mesmo tempo em que o discurso de ‘harmonia social’, com a criação do novo indivíduo, livre através do trabalho, se mostrou impossível “combinar a colaboração de classes com a representação efetiva apenas por meio do

nacionalismo e de mecanismos técnico-jurídicos de cunho corporativo” (HALL, 1999, p. 10) sem efetiva organização, mobilização ou embate. A contradição da estrutura sindical estadonovista é que esta se oferece como fonte de legitimidade para o poder somente enquanto gera ‘vitalidade associativa’, deixando de ser legítima quando é incapaz de se tornar o ‘catalisador de conflitos que o corporativismo pretendeu obstruir (FORTES, 1999, p. 41).

Como exemplo deste processo de mediação institucional nas relações dos atores sociais, os autores Fernando Teixeira da Silva e Hélio da Costa trazem as inúmeras cartas enviadas por ‘populares’ à Secretaria da Presidência da República. Se, a princípio, estas poderiam corroborar as críticas à política clientelista brasileira, alguns aspectos merecem análise mais atenta.

Primeiramente, o próprio ato de escrever “já transforma a natureza da relação clientelista. Introduce uma ordem de abstração oposta ao fato de alguém dirigir-se ao proprietário de terras local ou ao administrador da fábrica e fazer um apelo pessoal” (FRENCH, 1999, p. 187). Em seguida, o próprio uso do discurso oficial para sua defesa era uma apropriação para cobrar algum benefício a partir do que consideravam justo. Outro aspecto é que o atendimento dos pedidos tinha como filtro a legislação vigor como mecanismo impessoal de justificação das decisões burocráticas. Por fim, estas portas abertas para os pedidos dos trabalhadores não eram somente uma farsa.

Transformada em processos, a correspondência era encaminhada com agilidade para diversos órgãos governamentais para que tivesse pronta resolução, azeitando as comunicações entre a sociedade e a máquina estatal, a fim de o governo angariar legitimidade entre os trabalhadores. (SILVA; COSTA, 2001, p. 238).

Esta mitigação do caráter a princípio puramente clientelista das cartas enviadas à Presidência evidencia, portanto, uma constante do projeto trabalhista: ao invés de uma outorga por beneplácito dos governantes, há também enfim o reconhecimento da dignidade do trabalhador:

[É] necessário considerar que o reconhecimento da dignidade humana não está relacionado apenas ao fato de haver uma relação pessoal. Ao ser dada ‘voz ao povo’ pelos políticos populistas, de fato reconheceu-se a dignidade de cidadãos que podiam dizer o que sentiam e o que pensavam. Há, em suma, dois aspectos: de

um lado, a relação pessoal em que se exerce o direito de outro, o contexto político em que foi criado o mesmo direito – em ambos a dignidade é reconhecida. Os dois lados convivem, e o fato de haver a relação pessoal não implica anular a dimensão política e coletiva da questão. O reconhecimento do povo como ator político não apenas é importante do ponto de vista dos indivíduos, mas serve como divisor de águas no reconhecimento de toda a categoria de trabalhadores. (CALDEIRA, 1984, p. 237).

É dentro desta perspectiva da *promessa* da cidadania que é discutida, pelos atores políticos, a legislação trabalhista desde então. Com exceção do período do regime militar, em que partidos políticos foram extintos e a intervenção maciça nos sindicatos provocou uma reversão da dimensão política da cidadania brasileira a um estágio “quase que pré-organizado” (SANTOS, 1979, p. 100-101), as políticas públicas que regem as relações entre capital e trabalho sempre tocaram esta dimensão da promessa da inclusão neste regime de cidadania regulada.

3 A PROMESSA DA CIDADANIA REGULADA ALÉM DE VARGAS

Durante o período da Segunda República, as práticas e instituições do Estado Novo permanecem, mesmo que em um regime democrático. Assim, a política repressiva do governo Dutra, mais que agir de encontro à estratégia de cooptação sindical vigente durante os anos Vargas, é amparada pela mesma legislação do Estado Novo, sendo apenas a face repressiva da política estatal sem sua contraparte cooptativa. Dentro da mesma lógica operaram Kubitscheck, Quadros e Goulart, embora gradativamente, neste período, a expectativa de ingresso neste regime de cidadania regulada, ou mesmo a extensão distributivista do quadro institucional herdado do Estado Novo, desse sinais de esgotamento. A experiência pregressa de aumento da participação do fluxo de bens através da capacidade de mobilização e reivindicação resultou na organização de diversos grupos sociais em associações civis, fora da estrutura sindical de então. Ao mesmo tempo, a resposta exclusivamente monetária dos governos à época para estas expectativas – em parte devido ao próprio aumento da inflação no período – não foi o bastante, causando a radicalização das demandas e a própria implosão temporária deste sistema de resposta às demandas e expectativas de cidadania (SANTOS, 1979, p. 80-83).

Ainda que pouco destacado, o ‘novo sindicalismo’ nascente no fim da década de 1980 teve grande parte de sua existência graças ao modelo institucional do Estado Novo. Ao mesmo tempo em que se opunha à estrutura sindical herdada de Vargas – e intocada durante o período autoritário militar – e tenha defendido a liberdade e autonomia sindicais, através do cumprimento das Resoluções da OIT, e aumento de poder dos sindicatos para a negociação coletiva com os empregadores em melhores condições, as resoluções da 1ª Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), que defendia a criação da Central Única dos Trabalhadores, exigiam a redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais através de legislação (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 1981), apresentando suas demandas como uma *modificação* do arranjo institucional para maior equidade dentro do “leito institucional deixado por Vargas” (SANTOS, 1979, p. 81). Ademais, a própria estrutura sindical ajudou sobremaneira a construção rápida tanto da CUT quanto da Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT); das primeiras inflexões no sentido de se estabelecer um novo sindicalismo à fundação da Central Única dos Trabalhadores, apenas cinco anos se passaram, e esta já nasceu como uma central nacionalmente implantada, em todos os setores da economia (CARDOSO, 2003, p. 34-35). Sem a estrutura sindical corporativa, a unicidade sindical e o imposto sindical obrigatório, dificilmente este processo teria sido tão abrangente e tão rápido (RODRIGUES, 1990).

Mesmo durante o período de governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, que em seu discurso oficial e ação parlamentar buscasse “acabar com a Era Vargas”, ao promover a flexibilização da legislação trabalhista em nome dos “imperativos da economia moderna”, um dos objetivos declarados de tal iniciativa era aumentar o número de empregados formais. Deste modo, a aposta na desregulamentação das normas trabalhistas tinha, ironicamente, o discurso de aumento do emprego formal e a criação de “expectativa de inclusão no mundo do trabalho regulado pela lei” (VOGEL, 2013, p. 323).

Assim, a política trabalhista e sindical dos doze anos de governos petistas também pode ser analisada dentro desta concepção de arranjo institucional, ainda que de maneira incompleta, ou dialogando ao mesmo tempo com a expectativa de cidadania regulada e a expansão de cidadania por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. Se o Fórum

Nacional do Trabalho objetivava remodelar as relações sindicais para além do modelo varguista, em especial no tangente à extinção do imposto sindical e sua substituição por contribuição por negociação coletiva, em nenhum momento a lógica instituída da separação entre empregados formais e informais, ou entre os incluídos e os excluídos pela lógica da cidadania regulada, foi posta em questão.

Da mesma maneira, a política de valorização do salário mínimo se inclui dentro desta lógica, ao aumentar o montante considerado como mínimo civilizatório para os incluídos na lógica de cidadania regulada. Mesmo a emenda constitucional n. 72/13, que estendeu aos trabalhadores domésticos alguns dos direitos assegurados aos trabalhadores com carteira de trabalho assinada, se inclui dentro deste sistema elaborado no governo Vargas, uma vez que regulamentou e ampliou direitos concedidos a uma parcela da população através de legislação, a incluindo por norma legal dentro deste sistema de estratificação ocupacional. Se considerarmos a demora pela regulamentação infraconstitucional necessária à implementação de mais direitos previstos constitucionalmente aos empregados com carteira assinada representada pela PLS n° 244 de 2013, podemos analisar esta inclusão dentro do sistema de cidadania regulada apenas pelo escopo da promessa governamental de inclusão dentro deste sistema hierarquizado de ocupações.

Ao mesmo tempo, as políticas sociais dos dois presidentes petistas serviram para deslocar o eixo das políticas públicas do Estado para fora da cidadania regulada – assim definida como a associação histórica das últimas décadas entre cidadania e ocupação – em direção a uma concepção de cidadania como um código de valores políticos, ampliada pela expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da sociedade (SANTOS, 1979, p. 75). Os programas sociais – em especial e mais notoriamente o Programa Bolsa Família, programa instituído em 2004 de transferência de renda para as parcelas mais pobres da população – são independentes de qualquer vínculo formal de emprego para sua distribuição; seus beneficiários não são integrados a qualquer estrutura representativa dentro do Estado, ou tem seus direitos vinculados ao lugar que ocupam no processo produtivo. Ao contrário, estes programas sociais objetivaram materializar direitos fundamentais como o direito à dotação de recursos como direito fundamental primário (FERRAJOLI, 2002), extensão do direito à vida como direito primordial para que se caminhe para um limiar de cidadania (REGO, 2008).

4 CRÍTICAS AO PROJETO TRABALHISTA DE CIDADANIA REGULADA

Uma vez compreendido o eixo de expansão dos direitos sociais no Brasil como intrinsecamente ligado ao projeto de promoção da cidadania regulada através da sua ocupação, ou da expectativa de entrada neste projeto de cidadania regulada em um nível individual, é necessário, em seguida, tratar dos problemas de desenho deste desenho institucional em si; em outras palavras, quais são os pontos de tensão referentes à “inadequação das instituições à situação que elas pretendem regular” (BENSUSÁN, 2006, p. 13). Uma vez que há uma clivagem entre as instituições que deveriam, em teoria, permitir um funcionamento eficiente do mercado de trabalho e ao mesmo tempo dar poder aos que são estruturalmente mais fracos neste (WELLER, 1998), e a realidade de um mercado de trabalho marcado pela falta de efetividade da norma trabalhista tanto para os incluídos quanto para os excluídos neste sistema, se impõe como necessidade analisar a adequação deste modelo de regulação das relações entre capital e trabalho para proteger os trabalhadores em um mercado de trabalho altamente instável.

Primeiramente, se faz mister demonstrar o maior vazio institucional do projeto trabalhista de cidadania regulada: ele não pôde ser aplicado à maior parcela da população economicamente ativa de sua época. Originalmente, o desenho institucional das relações trabalhistas no Brasil pressupunha apenas a adesão da população empregada urbana, em especial a empregada na indústria de transformação.

Se, conforme se demonstrou no primeiro capítulo, a luta sindical tem seu início muito anteriormente à Revolução de 1930, não se pode afirmar que Vargas e seus aliados revolucionários não “inventaram bacharelescamente e de maneira descolada do real [...] a regulação estatal na chave dos direitos sociais” (CARDOSO, 2010, p. 216), também é consenso que o movimento operário, após o ímpeto dado pela Revolução Russa de 1917, encontrava-se mais que nunca instável e fraco¹, ainda mais pela competição pelo controle do parco movimento

¹ Neste sentido de sustentação da ideia de fragilidade do operariado no período anterior a 1930, ver Almeida (1978), que defende como principal fator para esta fragilidade, as lutas entre as diversas correntes políticas e religiosas para conquistar a lealdade dos trabalhadores. Gomes (1979) enfatiza principalmente a repressão estatal e as migrações internas.

operário entre comunistas e anarquistas (RODRIGUES, 1966, p. 156-157). Parece pouco provável, portanto, que a proteção legal dos direitos sociais com extensão similar à instituída por Vargas pudesse ser instituída por meio da luta operária (RODRIGUES, 1974, p. 102-104). De fato, os institutos legais que regiam as relações individuais de trabalho outorgados por Vargas no período de 1930 a 1945 já haviam figurado nas pautas das greves gerais de 1917 e 1919, ou objeto da ação legislativa da Primeira República (CARDOSO, 2010, p. 85-97).

Também cabe ressaltar que, embora menos de 8% dos brasileiros estivessem empregados na indústria de transformação em 1940, este número era bem maior nos grandes centros urbanos de São Paulo e Rio de Janeiro, sendo, nestes casos, aproximadamente um terço da população ocupada. No Distrito Federal, excluindo-se os empregados domésticos, mais de 75% dos ocupados eram assalariados neste mesmo período (CARDOSO, 2010, p. 216-217). A opção governamental foi, pois, de aplacar as pressões por regulamentação trabalhista nos centros urbanos, em especial da população operária que, embora pouco organizada, representava montante expressivo da população economicamente ativa nestes dois centros urbanos. Para os 70% da população que se encontrava no campo à época, nenhuma regulamentação foi implementada.

A incompletude do arranjo institucional implementado por Vargas não lhe era desconhecida. De fato, em discurso proferido no 1º de Maio de 1941, no momento que tradicionalmente reservava para informar os trabalhadores sobre o andamento da obra social do Estado Novo, Getúlio reconheceu que os benefícios dos trabalhadores urbanos deveriam ser “ampliados aos operários rurais, aos que, insulados nos sertões, vivem distantes das vantagens da civilização” (VARGAS, 1941, p. 261). Também pregou em favor da fixação do homem no campo, sem no entanto tocar no tema ‘reforma agrária’, sob risco do país:

Assistir ao êxodo dos campos e superpovoamento das cidades, que acabaria por provocar o enfraquecimento ou anulação dos efeitos da campanha pela valorização integral do homem brasileiro, para dotá-lo de vigor econômico, saúde física e energia produtiva. (VARGAS, 1941, p. 261-262).

O Brasil na época era um país rural, com 70% da sua população vivendo no campo. No entanto, somente 3% da população brasileira era proprietária de terra;

o restante era composto por assalariados ou trabalhadores vivendo sob regime de colonato, parceria ou posse (CARDOSO, 2010, p. 55-75). Estas populações rurais:

Empobrecidas, ao léu das circunstâncias do clima e à minguia de recursos, vegetam desenraizadas, [...] vivendo, dia por dia, jungidas à voracidade dos novos senhores, que lhes exploram o trabalho rude [seriam então, atraídas] pelas ilusórias facilidades de trabalho abundante e bem recompensado, para os centros urbanos de vida intensa. (VARGAS, 1938, p. 115).

Impossibilitado pelas oligarquias agrárias de alterar a estrutura fundiária fora dos grandes centros urbanos, Vargas se viu obrigado a voltar atrás na sua proposta quando empossado chefe do Governo Provisório de 1930 de promover, sem violência, a extinção progressiva do latifúndio, protegendo a organização da pequena propriedade para estimular o trabalhador a construir com as próprias mãos, em terra própria, o edifício de sua prosperidade (VARGAS, 1938, p. 73). Sua única alternativa então, frente à impossibilidade de implantar políticas que tocassem na estrutura fundiária ou nos interesses agrários ainda fortemente representados no aparelho estatal, foi expandir a fronteira agrícola para a Amazônia, ao aproveitar a carência de látex mundial causada pela invasão pelo Japão da Malásia e incentivar a migração de trabalhadores para as florestas do Acre e da Amazônia para a produção de borracha (SILVA, 1982).

A dinâmica social brasileira após 1930 comprovou os temores de Vargas quanto aos limites do seu projeto de direitos sociais através da cidadania regulada. As condições de extrema vulnerabilidade de grande parte da população rural a tornou predisposta à migração em busca de condições mínimas de sobrevivência alhures:

Numa cultura de mínimos vitais, qualquer variação nas condições de trabalho, expressa em diferenças climáticas ou de solo, ou mesmo em variantes de benevolência ou severidade do patrão, representa frequentemente a diferença fundamental entre a sobrevivência e a fome. É esse fator que torna a mobilidade uma característica tão generalizada da vida rural brasileira. (DURHAM, 1978, p. 120).

Consequentemente, com a promessa de cidadania regulada, aliada ao processo de intensa industrialização ocorrido a partir da década de 1930, a cidade passou a exercer indescritível atração para esta população rural em situação de

vulnerabilidade. Ao total, 5,5 milhões de pessoas emigraram de seus estados de origem para outras regiões urbanas entre 1920 a 1960 (VILLELA; SUZIGAN, 1973), o que desencadeou a mudança do Brasil de um país majoritariamente agrário para um país majoritariamente urbano. Esta mudança demográfica acabou por colocar pressão ainda maior em um desenho institucional já criado em uma situação de dificuldades orçamentárias para efetivar a promessa de cidadania regulada à população urbana, dependendo, ainda em sua infância, da interposição de demanda individual por parte dos trabalhadores no Judiciário Trabalhista ou através de representação sindical (CARDOSO, 2010, p. 214-216).

Assim, o projeto de cidadania regulada acabou por ser representado sobremaneira em sua promessa que em real efetividade, desde sua infância. É necessário, entretanto, avançar no tempo e analisar a efetividade da norma trabalhista na atualidade, para averiguar se, apesar do vazio institucional inicial do projeto trabalhista brasileiro, medidas foram tomadas para aumentar a efetividade do desenho institucional após 70 anos do seu projeto inicial, em especial para os que se encontram beneficiados, em teoria, pelos direitos sociais através da cidadania regulada.

Para tanto, é necessário analisar sobre dois fatores que influenciam a efetividade, ou seja, o cumprimento real da legislação trabalhista ou não. Estes dois fatores são: os custos relativos da sanção em relação ao cumprimento da lei, e o risco de sofrer sanção em caso de ser apanhado burlando a lei. Os dois fatores atuam conjuntamente, isto é, somente no caso de um risco alto de sofrer sanção de montante alto em relação aos custos do cumprimento da lei fariam um empresário racional a cumprir a lei. Qualquer outro arranjo acarretará na escolha racional do empregador a não cumprir a lei, seja pelo valor pequeno da sanção, pela possibilidade de sofrer a sanção em primeiro lugar, ou mesmo de ambos (CARDOSO; LAGE, 2007, p. 71-73). Ressalte-se que, no caso, o custo da sanção é relativo ao custo percebido do cumprimento da legislação trabalhista, seja este o custo de cumprimento durante a vigência do contrato de trabalho ou do custo da despedida imotivada².

² A despedida imotivada exige do empregador aviso prévio de 30 a 90 dias (de acordo com a Lei nº 12.506, de 11 de outubro de 2011), cumprido ou pago; pagamento de multa de 40% calculada sobre o montante do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço; férias vencidas, férias proporcionais ao tempo de emprego à razão de 1/12 por mês ou fração superior a 14 dias; 13º salário proporcional à razão de 1/12 por mês ou fração superior a 14 dias; e a entrega de documentação para saque do FGTS e recebimento de seguro-desemprego ao empregado.

O risco de sanção e o custo da sanção são variáveis, a depender de uma rede de mecanismos diversos e complementares de proteção ao trabalhador, que podem ser acionados em diferentes momentos da relação empregatícia. As instâncias de controle conforme apresentadas pela legislação trabalhista são:

- a) o próprio trabalhador;
- b) os fiscais do trabalho e os procuradores do Ministério Público do Trabalho, que podem agir autonomamente ou sob denúncia dos empregados ou dos sindicatos;
- c) o sindicato, através de assistência jurídica ao empregado na ação individual ou através de denúncia em caso do não cumprimento da legislação para muitos empregados do mesmo empregador; e, por fim
- d) a Justiça do Trabalho, que pode conciliar ou julgar as ações individuais ou coletivas.

O primeiro caso a ser analisado é o do próprio empregado, principal agente fiscalizador dentro deste arranjo institucional, ao apontar a inadimplência do empregador. Nestes casos, é previsto um sobreônus financeiro por parte do empregador em caso de atraso, adiamento ou sonegação de contraprestações devidas ao empregado. Os casos cabíveis deste sobreônus são o pagamento em dobro das férias não concedidas no prazo; pagamento em dobro do trabalho em dia de repouso; aumento de 50% sobre o valor da hora normal quando trabalhando em intervalo destinado ao repouso; 50% de acréscimo no valor das verbas incontroversas (salário, 13º, férias adicionais de trabalho noturno, hora-extra, periculosidade ou insalubridade) quando estas não são pagas na primeira audiência do processo trabalhista; e um salário de multa em caso de pagamento das verbas rescisórias fora do prazo. Usualmente, tais verbas são exigidas em processo trabalhista, com o trabalhador, na maioria das vezes, despedido (CARDOSO; LAGE, 2006, p. 187-188).

A criação de um sistema de inspeção do trabalho na indústria e do comércio, apesar de fundamental para a efetividade do desenho das instituições trabalhistas, teve início muito tempo após a Consolidação das Leis do Trabalho. Em 1947 é editada a Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho, regulamentando a inspeção de trabalho em países de tradição de relações de trabalho reguladas por lei. Somente dez anos depois, em 1957, ela é aprovada e

promulgada pelo presidente Juscelino Kubitschek, através do Decreto nº 41.721. A primeira regulamentação sistemática da inspeção do trabalho, no entanto, veio a ser editada somente na década seguinte, pelo Decreto Presidencial nº 55.481, de 1965, que instituiu o Regulamento de Inspeção do Trabalho³. Somente com a década de 1980 e o processo de redemocratização se abriu a possibilidade de pressão aberta de agentes coletivos (sindicatos, centrais sindicais e o Ministério Público do Trabalho) sobre os mecanismos de inspeção trabalhista, principalmente após a adoção da Lei nº 7.347/85, que trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de ajuizamento de ação civil pública de tutela de direitos coletivos e direitos difusos. Atualmente, a inspeção do trabalho é regulamentado pelo Decreto nº 4.552/02 e pela Lei nº 10.593/02, que estabelece a profissão do ‘auditor fiscal do trabalho’ em substituição ao ‘inspetor do trabalho’, estando a Secretaria de Inspeção do Trabalho subordinada diretamente ao gabinete do Ministro do Trabalho, não se misturando com a estrutura das Delegacias Regionais do Trabalho (CARDOSO; LAGE, 2007, p. 73-78).

Em relação à efetividade da inspeção do trabalho, parte integrante do cálculo do risco de sofrer sanção por parte do empregador, é necessário destacar que, embora o desenho institucional parece formalmente adequado a uma inspeção eficaz do trabalho que puna os empregadores e tenha o papel de reverter o quadro de informalidade de grande parte da população economicamente ativa no país. No entanto, uma proporção muito pequena dos empregados é beneficiada pelas inspeções. Entre as razões para isto, a principal é a falta de recursos materiais e de auditores fiscais do trabalho⁴, que praticamente os obriga a abandonar a prerrogativa de visitas de surpresa em empresas de qualquer tamanho ou tipo e a reagir a algumas denúncias selecionadas, uma vez ser impossível atender a todas as denúncias com o corpo de auditores disponível.

Aliado a um sistema de recompensas salariais que privilegia as grandes empresas que geralmente já registram os vínculos empregatícios de seus

³ Ressalte-se que o regime militar, apesar de ter instituído regulamentação da inspeção do trabalho, denunciou a Convenção nº 81 da OIT, no governo Médici em 1971. Esta denúncia somente seria revogada em novembro de 1987 (CARDOSO; LAGE, 2007, p. 76).

⁴ De acordo com dados de 2002, pouco mais de 2 mil fiscais devem fiscalizar anualmente um universo de 2 a 3 milhões de empresas, em uma média de 1.000 a 1.500 empresas por cada auditor fiscal do trabalho por ano. Isto corresponderia a cinco ou seis inspeções diariamente (CARDOSO; LAGE, 2007, p. 95-96).

empregados, o sistema de inspeção do trabalho acaba por privilegiar a inspeção a poucas empresas grandes, o que, mesmo reduzindo a propensão à ilegalidade dentro deste perfil de empresas, acaba se mostrando incapaz de atrair novos agentes – empregados e empregadores – para dentro da regulamentação por lei. Estes agentes, atuando no mercado informal de trabalho ou na estrita ilegalidade, são invisíveis para o sistema de inspeção, uma vez que nenhuma informação consta sobre eles nos arquivos do MTE (CARDOSO; LAGE, 2007, p. 87-97).

Em relação ao custo de não cumprimento da legislação, devem ser considerados dois métodos de punição. O primeiro, através do empregado, que aponta a inadimplência do empregador, como ‘agente fiscalizador’ da própria relação de emprego; o custo da punição é a sobretaxação em 100% ou 50% do empregador em relação à obrigação trabalhista que não foi implementada a tempo. As férias não gozadas e o trabalho em dia de repouso devem ser pagos em dobro se não adimplidos a tempo; as horas trabalhadas no intervalo destinado a repouso ou alimentação e as verbas incontroversas não pagas na primeira audiência devem ser pagos com acréscimo de 50%.

No caso da inadimplência afetar muitos empregados, é aberta a possibilidade da ação dos sindicatos, que podem abrir representação junto ao Ministério Público do Trabalho ou às Delegacias Regionais do Trabalho, ou mesmo ajuizar ação na Justiça do Trabalho. Cabe aqui, no entanto, analisar os custos do não-cumprimento da legislação por ação do Ministério do Trabalho e Emprego, que pode, através dos auditores fiscais, instruir, lavrar autos de infração e aplicação de multas às empresas faltosas. Estas multas podem ter o valor fixo ou variável; as multas de valor fixo são, em geral, definidas por empregado em situação irregular, enquanto as variáveis têm natureza diversa⁵, e contam com a discricionariedade do auditor fiscal do trabalho na aplicação da multa, levando em conta o tamanho da empresa, sua situação econômica, entre outros fatores intervenientes. As multas variam de R\$170,24 a R\$1.207,60 por empregado, no caso das multas de valor fixo, e de R\$40,25 q R\$42.564,00 por empregado⁶. Embora consideradas nos meios judiciais e trabalhistas como “suficientes para inibir condutas faltosas,

⁵ As multas administrativas trabalhistas de valor variável dizem respeito, entre outros, ao depósito do FGTS, contribuição sindical, entrega da RAIS no prazo previsto, normas de segurança do trabalho e normas sobre seguro-desemprego.

⁶ De acordo com a Portaria do MTE nº 290, de 11 de abril 97, modificada pela última vez pela Portaria do MTE nº 688, de 24 de abril de 2009.

sobretudo nas pequenas e médias empresas” (CARDOSO; LAGE, 2007, p. 92), deve ser ressaltado que os valores destas multas não se modificou para acompanhar a inflação desde o período em que foi atualizada a tabela de multas trabalhistas, em 1997⁷. Mesmo que os valores das multas aplicadas tivessem sido razoáveis quando da sua atualização, após dezoito anos sem um reajuste, o custo de infringir a legislação diminuiu sobremaneira neste período. Ademais, conforme pesquisa realizada por Adalberto Cardoso e Telma Lage (2007, p. 71-97), há uma preponderância da atuação dos auditores fiscais do trabalho nas empresas de grande porte, e não nas pequenas e médias empresas, dados os mecanismos de incentivo monetário para os auditores privilegiarem empresas com um grande número de empregados.

5 CONCLUSÃO

Pode ser concluído, assim, que o desenho institucional da inspeção do trabalho, através dos auditores fiscais do trabalho, não apresenta *risco de sanção* para a grande maioria dos empregadores, em especial os que não cumprem a legislação trabalhista em sua totalidade, sem sequer apresentar documentos para arquivamento no Ministério do Trabalho, uma vez que o sistema de inspeção do trabalho privilegia sua atuação, por constrangimento de recursos, em empresas de grande porte que mantêm registro de seus empregados. Tampouco o custo de não-cumprimento é alto o bastante para inibir o descumprimento da legislação trabalhista, ou direcionado efetivamente ao grupo de empregadores passíveis de serem fiscalizados. Assim, mesmo no caso de trabalhadores formalmente empregados, não há nenhum recurso, senão a Justiça Trabalhista, para o cumprimento efetivo dos seus direitos sociais.

Assim, ao analisar o desenho trabalhista a fundo, é necessário ressaltar os ‘problemas de desenho’ do desenho institucional trabalhista varguista, isto é: focos de inadequação das instituições que regulam as relações de trabalho à situação das relações de trabalho propriamente ditas, em virtude de falhas de origem ou de defasagem posterior (BENSUSÁN, 2006, p. 13). Considerando o

⁷ A exceção cabe às multas modificadas pela Portaria nº 688 do MTE, de 24 de abril de 2009, que aumentou as multas relativas à não entrega da RAIS e cumprimento das normas sobre seguro desemprego para até R\$ 42.564,00/empregado, como parte das medidas adotadas durante o segundo governo Lula para atenuar os efeitos da crise econômica mundial de 2008.

objetivo do arranjo institucional trabalhista como o de permitir um funcionamento eficiente do mercado de trabalho ao mesmo tempo que se estabelece um ‘mínimo civilizatório’, ou mecanismo de poder à parte estruturalmente mais fraca da relação de trabalho, podemos notar três grandes focos de ‘problemas de desenho’, a saber.

O próprio arranjo institucional trabalhista como um todo não foi pensado para se estabelecer um ‘mínimo civilizatório’ à todos os trabalhadores, ou de dar mecanismos de poder aos trabalhadores. De fato, o projeto varguista de cidadania regulada pressupõe a instituição de privilégios, e não direitos a seus beneficiários, por necessitar, para a própria validade do sistema como um todo, de uma categoria de pré-cidadãos às margens do ordenamento legal, à expectativa de poder desfrutar destes benefícios através da entrada no mercado de trabalho formalmente regulado e controlado pelo Estado. Deste jeito, a própria ideia de cidadania universal através dos direitos civis, políticos e sociais, conforme primeiro exposta por T. H. Marshall (1967) resta incompleta, conforme demonstrado por José Murilo de Carvalho (2001).

Os vazios institucionais deixados pelo desenho da regulação estatal entre Capital e Trabalho foram deliberadamente criados, uma vez que o projeto de regulamentação das relações de trabalho fora imaginado para apaziguar e incorporar a população urbana, em especial os operários, à estrutura governamental oficial. Se o projeto trabalhista varguista chegou a contemplar outros empregados, isso se deveu mais a um acidente do desenho que por um objetivo especialmente estruturado. O projeto trabalhista varguista original ter fundo fascista ou corporativista, ideologias descritas como separadas pelos intelectuais partidários deste arranjo, se torna irrelevante pela exclusão necessária de parcela significativa da população, assim como a subserviência dos organismos de representação coletiva dos trabalhadores ao Estado – mesmo que com a gradativa conquista de autonomia por parte dos sindicatos.

O desenho das instituições trabalhistas conforme hodiernamente se configuram carece de efetividade, ou seja, o projeto trabalhista varguista contemporâneo não possui estratégias para garantir o cumprimento das normas legais, seja através de sanções razoavelmente altas para garantir o cumprimento da lei, seja por instituições que efetivamente apresentem risco a

todos os empregadores de sofrer tais sanções. Mesmo que seja argumentado que as sanções baseadas no desvio – isto é, que partam do pressuposto que predominará a tendência de não cumprir a norma – gere mais soluções que problemas, e que devam ser privilegiadas estratégias baseadas no cumprimento que estabelecem filtros e penalidades progressivas que tendam a favorecer os hábitos deliberativos que levem à conduta desejada tenham eficácia maior (PETTIT, 2003, p. 96-105), é também demonstrado que mesmo que fosse possível identificar e instaurar um desenho institucional ‘ótimo’, seu funcionamento seria imperfeito não existindo estratégia adequada para assegurar sua efetividade (BENSUSÁN, 2006, p. 17; GOODIN, 2003, p. 57). O desenho institucional proposto originalmente no regime Vargas resta demonstrado longe de se apresentar o melhor a se adaptar ao entorno ao qual foi criado ou do entorno das relações de trabalho modernas, e suas instituições para assegurar sua efetividade mostraram-se inadequadas a mesmo este desenho imperfeito.

O projeto trabalhista de Vargas, portanto, reflete a “segunda caracterização do espírito do capitalismo” (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, p. 50) de maneira particular à conjuntura estrutural da sociedade brasileira à época de sua implementação. Nas suas características gerais – isto é, o foco no desenvolvimento da grande empresa industrial centralizada e burocratizada, de produção de massa, economia de escala, padronização dos produtos e organização racional do trabalho, contrabalançada pela garantia de limites impostos à propriedade da empresa e o desenvolvimento dos direitos dos assalariados sindicalizados – o processo de incorporação deste segundo espírito do capitalismo pode ser declarado formalmente similar ao ‘tipo ideal’ do capitalismo fordista. Os detalhes de sua implementação, no entanto, são bastante distintos, tanto no escopo desta incorporação quanto o seu processo de incorporação institucionais destes valores legitimadores da acumulação capitalista.

Ao invés da incorporação gradual das demandas reivindicatórias dos movimentos sindicais auto-organizados como parte de um plano de governo socialdemocrata, ou do reformismo reacionário (no sentido da institucionalização reativa às demandas do sindicalismo organizado) por parte de um governo não identificado com estas demandas, mas atento à legitimidade das críticas à acumulação capitalista do modelo anterior, a

incorporação deste segundo espírito capitalista no Brasil se deu através de um governo autoritário, que caminhou desde o positivismo dos tenentistas durante o processo revolucionário de 1930 até o corporativismo dos ideólogos do Estado Novo, tornado incompleto pelas demandas dos empresários que se incorporaram tacitamente a esta nova ordem estatal.

Concomitante à adoção da legislação social como força motriz da reforma organizativa do Estado, há a desconstrução e deslegitimação dos movimentos operários autônomos. Mesmo que suas demandas historicamente defendidas tenham sido atendidas durante este período, os movimentos sindicais anteriores a 1930 foram substituídos ou cooptados para dentro da estrutura estatal, retirando suas capacidades reivindicatórias até o limite preestabelecido pelo Estado da legitimação da ação coletiva dentro do próprio aparato estatal. Assim, medidas reivindicatórias típicas do sindicalismo, como as greves, foram tornadas ilegais, com a contrapartida do reconhecimento da cidadania e dos direitos trabalhistas para os incorporados à ordem corporativista estatal, e o repasse da contribuição sindical obrigatória para os sindicatos reconhecidos em lei como legítimos representantes dos trabalhadores para a lógica estadonovista.

Ademais, o processo de incorporação deste segundo espírito do capitalismo também foi condicionado a seu escopo reduzido e efetividade tolhida. O escopo foi reduzido para os operários urbanos que começavam a tornar suas ações reivindicatórias problemáticas à atuação do Estado e a reforma estrutural do Estado para permitir à grande empresa de produção em massa condições de sua implementação e sucesso para o desenvolvimento da economia nacional; quaisquer outros beneficiados pelas medidas de promessa à cidadania regulada não eram o foco original deste arranjo institucional, servindo então para acentuar a clivagem profunda entre os incluídos nesta modernidade e os excluídos da modernidade periférica: trabalhadores rurais, domésticos, por conta própria, desorganizados em seu próprio contexto de perpetuação da exclusão, quiçá organizados sindicalmente para reivindicar suas demandas.

Reduzida também foi a efetividade deste arranjo institucional, com a inexistência de mecanismos para garantir o cumprimento destes limites assim legitimados para a acumulação capitalista, relegando a contrapartida ao modelo fordista do capitalismo à mera promessa, já o bastante para mobilizar

a população rural subcidadã para os grandes centros urbanos, na expectativa de incorporação, mesmo que momentânea, a esta ordem de reconhecimento mínimo da cidadania social. Se, com a criação posterior de um sistema de inspeção e fiscalização do trabalho, a efetividade desta promessa de cidadania regulada avançou nas grandes empresas, pelo menos no tocante à assinatura de carteira e dos depósitos regulares no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, nas pequenas e médias empresas, regularmente inscritas ou não, tal promessa de cidadania ainda não se efetivou, pelos entraves institucionais à atuação do sistema de inspeção do trabalho nestes casos. O resultado destes entraves à eficácia do projeto trabalhista acaba por acentuar, mais uma vez, a divisão da sociedade brasileira: de um lado, ilhas de trabalhadores organizados, com a efetividade de seus direitos garantida por estarem empregados em grandes empresas alvos de fiscalização, e a grande maioria dos trabalhadores excluídos deste segundo espírito do capitalismo, mesmo os formalmente inscritos dentro desta ordem, mas não dispondo de mecanismos para a efetivação de seus direitos durante o vínculo empregatício, restando apenas o recurso à Justiça Trabalhista para a efetivação parcial de seus direitos retroativamente, além dos formalmente e materialmente excluídos desta ordem, por não terem sido contemplados pela possibilidade mesma de ingressar nesta ordem, por não terem suas profissões regulamentadas como constituintes do regime de cidadania regulada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. de. **Estado e classes trabalhadoras no Brasil: 1930-1945**. 1978. 2 v. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1978.

BENSUSÁN, G. Introdução. In: CARDOSO, A.; AREOUS, G. **Instituições trabalhistas na América latina: desenho legal e desempenho real**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006. p. 9-38.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

CALDEIRA, T. **A política dos outros**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CARDOSO, A. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

CARDOSO, A. **A construção da sociedade do trabalho**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

CARDOSO, A.; LAGE, T. Desenho legal e desempenho real: Brasil. In: CARDOSO, A.; AREOUS, G. **Instituições trabalhistas na América latina**: desenho legal e desempenho real. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006. p. 161-224.

CARDOSO, A.; LAGE, T. **As normas e os fatos**: desenho e efetividade das instituições de regulação do mercado de trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CARONE, E. **Revoluções do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Difel, 1977.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Resoluções da conferência nacional da classe trabalhadora**. Praia Grande: CUT, 1981.

DURHAM, E. R. **A caminho da cidade**: a vida rural e a migração para São Paulo. São Paulo: Perspectiva, 1978.

FERRAJOLI, L. **Diritti fondamentali**. Roma-Bari: Laterza, 2002.

FORTES, A. Revendo a legalização dos sindicatos: metalúrgicos de Porto Alegre: 1931-1945. In: FORTES, A. (Org.). **Na luta por direitos**: estudos recentes em história social do trabalho. Campinas: Unicamp, 1999, p. 19-49.

FRENCH, J. D. The origin of corporatist state intervention in brazilian industrial relations, 1930-1934: a critique of the literature. **Luso-Brazilian Review**, Wisconsin, v. 27, n.2, p. 13-26, 1991.

FRENCH, J. D. Pensar a América Latina: entrevista de Daniel James e John French. In: FORTES, A. (Org.). **Na luta por direitos**: estudos recentes em história social do trabalho. Campinas: Unicamp, 1999, p. 181-210.

FRENCH, J. D. **Afogados em leis**: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

GOMES, Â. de C. **Burguesia e trabalho**: política e legislação social no Brasil, 1917-1937. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

GOMES, Â. de C. **A invenção do trabalhismo**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GOMES, Â. de C.; PESSANHA, E. G. da F.; MOREL, R. de M. (Org.) **Arnaldo Süssekind**: um construtor do direito do trabalho. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

GOODIN, R. (Org.) **Teoría del diseño institucional**. Barcelona: Gedisa, 2003.

HALL, M. M. Prefácio. In: FORTES, A. (Org.). **Na luta por direitos**: estudos recentes em história social do trabalho. Campinas: Unicamp, 1999. p. 1-2.

MARSHALL, T. M. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

PAOLI, M. P. **Labour, law and the state in Brazil, 1930-1950**. 1988. 105 f. Tese (Doutorado em História) – University of London, Londres, 1988.

PETTIT, P. El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este. In: GOODIN, R. (Org.). **Teoría del diseño institucional**. Barcelona: Gedisa, 2003. p. 75-118.

REGO, W. L. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. **Lua Nova**, São Paulo, n. 73, p 145-185, jan./abr. 2008.

RODRIGUES, L. **Conflito industrial e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1966.

RODRIGUES, L. **Trabalhadores, sindicatos e industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1974.

RODRIGUES, L. **CUT: os militantes e a ideologia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, A. F. **Ocupação recente das terras do Acre**: transferência de capitais e disputa pela terra. Belo Horizonte: UFMG, 1982.

SILVA, F. T. da.; COSTA, H. da. Trabalhadores urbanos e populismo: um balanço dos estudos recentes. In: FERREIRA, J. (Org.). **O populismo e sua história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 205-271.

SKIDMORE, T. **Brasil**: de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

VARGAS, G. **A nova política do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.

VARGAS, G. **A nova política do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941.

VARGAS, G. **Problemas de direito sindical**. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1943.

VARGAS, G. **Direito do trabalho e democracia social**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1951.

VIANA, O. **Problemas de direito sindical**. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1943.

VIANA, O. **Direito do trabalho e democracia social**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952.

VILLELA, A. V.; SUZIGAN, W. **Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945**. Rio de Janeiro: IPEA, 1973.

VOGEL, L. H. **Negociar direitos?: legislação trabalhista e reforma neoliberal no governo FHC: 1995-2002**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2013.

WELLER, J. Los retos de la institucionalidad laboral en el marco da la transformación de la modalidad del desarrollo en américa latina. **Serie Economica**, Santiago, n. 10, p. 1-577, nov. 1998.

Recebido em: 9 mar. 2016.

Aprovado em: 12 mar. 2016.